

(4) Fourth, the effectiveness of the implementation of Sustainable Development and strategies based on this idea depends on the ability to present long-term benefits and restrict common overrating of current economic effects. Current economic, social and political interests cannot dominate the long-term perspective in any way.

(5) and fifth, one needs to avoid the excessive political and ideological usage of the idea of Sustainable Development. It may result in desensitizing people with this topic and discoursing with regard to the implementation. The strategies of sustainable and permanent development are not easy as such, as they are of characteristics of “being implemented” not “implemented”. They do not have so called final stage, which might be achieved and deemed as the completion of a given strategy.

(6) and sixth, one needs to get involved into international systems. They support not only the motivation regarding the implementation of nature-friendly solutions, and they also give the possibility to obtain financial or consultative support from the international institutions (such as the European Union or the United Nations) or from other countries within international cooperation. For countries which do not have sufficient resources to implement Sustainable Development and experiences in this area such support might be extremely useful.

(7) and seventh, the idea of Sustainable Development and the strategies based thereon need to have national, civic and cross-party characteristics. Changes of political power should not have any influence on the delay, decline or sudden turns in the implementation. Politicizing the strategy of development or social and economic policies is the most serious danger for its efficient and effective implementation.

The path of civilizational development based on Sustainable Development is a necessity in the case of particular groups of people, nations or the entire humanity “on the spaceship called the Earth” of C.Sagan and K.Boulding. It is confirmed by the experiences of all countries in the whole world, starting from the richest to the least developed ones. All countries and the communities inhabiting the countries will have to solve the appearing problems due to their own living conditions and the global perspective. Making use the experiences of others is in the case of Sustainable Development justified and rational. It allows to avoid some mistakes and increase the level of efficiency (the economic effectiveness and efficiency) of the implementation such strategies of civilizational changes.

**A.Galka**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **WPLYW TRANSFORMACJI USTROJOWEJ NA SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

Najnowsza historia samorządności w Polsce zaczęła się reaktywowaniem instytucji samorządu terytorialnego, które nastąpiło w 1990 roku. Wtedy to weszła w życie ustawa o samorządzie terytorialnym oraz odbyły się wybory do rad gmin. Mieszkańcy dotychczasowych gmin weszli w skład wspólnoty samorządowej, tj. samorządu terytorialnego [2].

System i gospodarka finansowa samorządu terytorialnego zależne są od funkcji państwa i wpływają na stosunki między władzą centralną a samorządem terytorialnym. Samorząd terytorialny zaś stał się podmiotem władzy, powołanym do wykonywania funkcji państwa.

Pierwsza w okresie transformacji ustrojowej w Polsce reforma samorządowa przeprowadzona została na mocy ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym [5]. Ustawa rozstrzygnęła fundamentalne zasady dla ustroju gmin, jako jednostek samorządu terytorialnego i była prawdziwym przełomem w zakresie ustroju oraz systemu finansów publicznych w Polsce. Utworzenie pierwszego szczebla samorządowego – gmin było

istotnym, ale niewystarczającym rozwiązaniem w budowaniu samorządowego, obywatelskiego państwa. Zwiększenie zakresu samorządności oraz samodzielności finansowej spowodowała radykalna reforma samorządowa z 1999 roku.

Należało znaleźć rozwiązanie czterech problemów, dotyczących:

- wyboru modelu ustroju prawno-administracyjnego,
- rozstrzygnięcia dylematu w zakresie liczby szczebli władzy publicznej w Polsce,
- określenia zadań i kompetencji poszczególnych szczebli,
- sposobu dokonania zmian w dotychczasowym podziale terytorialnym kraju.

Wprowadzone zmiany polegające na:

- wprowadzeniu trójszczeblowego systemu władzy i administracji publicznej: budżety powiatów, budżety województw,
- nadaniu województwom samorządowego charakteru w kształtowaniu dochodów i wydatków budżetu województwa,
- zachowaniu jednolitych zasad gospodarki budżetowej państwowej i samorządowej,
- zmianach jakościowych w systemie zasilania finansowego Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST), były zgodne z ogólnymi tendencjami w finansach publicznych na świecie.

Konstrukcja samorządu opiera się na zasadzie samodzielności i wzajemnej niezależności, zatem poszczególne jednostki samorządu nie są w żaden sposób zależne czy sobie podległe. Samorządy zarządzają województwami, powiatami i gminami. O ile administrację rządową w terenie tworzą urzędy wojewódzkie z wojewodą na czele, o tyle administrację samorządową tworzą:

- w województwie: urzędy marszałkowskie z marszałkiem województwa i sejmiki wojewódzkie,
- w powiecie: starostwa powiatowe ze starostą i rady powiatów,
- w gminach: urzędy miast z prezydentami, burmistrzami lub urzędy gmin z wójtami oraz rady miast bądź gmin.

Każdy mieszkaniec jest jednocześnie członkiem trzech wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej, a w przypadku miast na prawach powiatu dwóch: miejskiej i wojewódzkiej [2].

Istotnym etapem w kształtowaniu samorządu była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [4], gdzie znajdują się regulacje gwarantujące określony zakres samodzielności finansowej w Polsce. Ustawa zasadnicza normuje podstawowe zasady w zakresie stosunków finansowych pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym.

Spełnienie oczekiwań związanych z rozwojem samorządu terytorialnego możliwe było pod warunkiem zapewnienia pełnej autonomii finansowej władzom samorządowym. Polega ona na możliwości kształtowania wydatków budżetowych, ustaleniu sposobu osiągania dochodów oraz przeznaczania wypracowanych nadwyżek budżetowych według własnego uznania, w granicach określonych ustawami, które muszą uwzględniać ogólne, naczelne zasady wynikające z Konstytucji RP.

Osobowość prawna umożliwia działanie na wolnym rynku oraz sprawia, że JST są nie tylko podmiotami publicznymi, ale również podmiotami cywilnoprawnymi, mającymi prawo zaciągać zobowiązania, za które odpowiadają. Osobowość prawna JST umożliwiła przyznanie praw w zakresie własności mienia, co jest przejawem osiągnięcia przez samorząd samodzielności prawnej. Samodzielność prawna nie istnieje jednak bez samodzielności finansowej, a wystarczalność środków finansowych do realizacji zadań stanowi najważniejszy czynnik samodzielności.

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego obejmuje stronę dochodową (możliwość zwiększania dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł) oraz stronę wydatkową (swoboda decyzji w zakresie i rodzaju wydatków). Odnosi się więc bezpośrednio

do budżetu samorządu terytorialnego, kształtując go i mając bezpośredni wpływ na generowaną nadwyżkę budżetową lub deficyt budżetu. W przypadku wyniku budżetu swoboda działań samorządu przejawia się w decyzjach o kierunkach rozdysponowania nadwyżki lub decyzji o sposobie pokrycia deficytu, w zakresie obowiązujących ustaw.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [3] stojąc na straży samodzielności finansowej jednostek samorządowych w aspekcie dochodowym, konkretyzuje zatem obligatoryjne źródła dochodów odrębnie dla gmin, powiatów i województw, uprawniając je jednocześnie do pozyskiwania dodatkowych środków finansowych. Najważniejszymi, obligatoryjnymi dochodami jednostek samorządu terytorialnego, są: dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Do obligatoryjnych źródeł dochodów własnych gmin, powiatów i województw należą przede wszystkim dochody w przypadku gmin: wpływy z podatków i opłat samorządowych, tj. od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych; wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, lokalnych, innych stanowiących dochody gminy; udziały w podatkach dochodowych. W przypadku powiatów i województw na obligatoryjne dochody własne podatkowe składają się udziały w podatkach dochodowych (z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych). Źródłem dochodów samorządowych są subwencje ogólne i dotacje celowe, które zostały zaliczone do dochodów pozostałych, czyli nie własnych, uzupełniających, wyrównawczych. Ich podział zaś na subwencje ogólne i dotacje celowe następuje z uwagi na sposób ich rozdysponowania. Subwencje ogólne mają charakter dofinansowania nieoznaczonego, co oznacza, że organ stanowiący decyduje o sposobie ich wykorzystania, natomiast dotacje celowe charakteryzuje przyporządkowanie do konkretnego zadania, bez możliwości zmiany.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem finansowym uchwalanym w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Uchwała budżetowa obejmuje dochody i wydatki oraz przychody i rozchody JST, według zasady całościowego ujęcia finansów danego szczebla władzy samorządowej, określając również limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej.

Na poziom samodzielności finansowej JST ma wpływ wydajność źródeł dochodów oddanych im do dyspozycji. Istotny wpływ w tym zakresie ma polityka budżetowa: dochodowa i wydatkowa umożliwiająca dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów i sposobów realizacji wydatków.

Przez środki własne JST rozumie się źródła dochodów, które zostały im przyznane na czas nieokreślony i którymi jednostka może swobodnie dysponować, tj. dochody własne. W analizie sytuacji finansowej istotna jest ocena płynności finansowej jej budżetu

Samorząd terytorialny jest związkiem publicznoprawnym, dlatego też zakres samodzielności jego jednostek nie może być nieograniczony. Jednak istotnym jest, aby ustalić zakres samodzielności odpowiedni do umożliwienia ich racjonalnego działania. Stopień uzależnienia JST od władz centralnych oraz od sytuacji budżetu państwa ogranicza ich samodzielność finansową [1].

1. Jastrzębska M., *Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 5, *Miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych*.

2. Sekuła A., *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2007.

3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 ze zm.).

4. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).